

پایگاه ملی اطلاع‌رسانی مناقصات کشور

یک تکلیف قانونی در اغما*



رضا کرمی

karami@golsoft.com

عضو کمیسیون استاندارد و تدوین مقررات

سازمان نظام صنفی استان تهران

۱. مقدمه

یکی از مشکلات دیرینه فضای کسب‌وکار در کشور ما، عدم رعایت عدالت و شفافیت در برگزاری مناقصه‌های دولتی بوده است که به اشکال مختلفی از قبیل برگزاری مناقصات صوری، لغو و ابطال غیرقانونی مناقصات، انتخاب پیشنهاددهندگان فاقد صلاحیت و عدم رعایت قوانین و مقررات مربوطه بروز می‌نماید و در مجموع باعث تضعیف توان شرکتها و اشاعه فساد اداری در جامعه می‌گردد. همچنین خسارات نامحسوس و غیرمستقیم ناشی از عدم موفقیت پروژه‌هایی که در نتیجه مناقصات ناسالم اجرا می‌شوند، بر کسی پوشیده نیست.

با تصویب و ابلاغ قانون برگزاری مناقصات و آئین‌نامه‌های اجرائی آن در چند سال گذشته، با توجه به تأکیدی که بر رعایت شفافیت و عدالت در این قانون شده بود، و به ویژه مفاد ماده ۲۳ قانون (مستندسازی و اطلاع‌رسانی) امیدواری نسبت به اصلاح نسبی روند برگزاری و ارتقاء سطح شفافیت مناقصات تقویت گردید. مطابق بند (الف) این ماده، دولت موظف گردید ظرف مدت یکسال (تا پایان سال ۸۴) بانک اطلاعات و پایگاه ملی اطلاع‌رسانی مناقصات را ایجاد کند و دستگاههای دولتی کلیه مستندات مراحل برگزاری مناقصات خود را از این طریق در معرض دید عموم قرار دهند. آئین‌نامه اجرایی این ماده نیز در تاریخ ۸۵/۹/۱ به تصویب هیئت محترم وزیران رسیده و برای اجرا ابلاغ گردید. مطابق مفاد ماده ۱۸ این آئین‌نامه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی مکلف گردید ظرف مدت ۶ ماه نرم‌افزار مورد نیاز برای ایجاد پایگاه ملی اطلاع‌رسانی مناقصات را برای ذخیره‌سازی و انتقال اطلاعات معاملات تهیه و راه‌اندازی کند. علی‌رغم مدت زیادی که از این مصوبات گذشته است، به‌نظر می‌رسد دولت در این مورد به تعهدات و تکالیف قانونی خود در این زمینه، به‌طور کامل عمل نکرده است و منظور قانون‌گذار از ایجاد چنین پایگاهی به‌منظور شفاف‌سازی روند برگزاری مناقصات دولتی و فراهم آوردن امکان نظارت همگانی بر این مناقصات،

* این مقاله در شماره اول و دوم سال هشتم ماهنامه «تکفا» - بهمن و اسفند ۸۸ چاپ شده است.

برآورده نشده است. در این نوشته به الزامات قانونی که در این زمینه وجود دارد و وضعیت فعلی پایگاه ملی اطلاع‌رسانی مناقصات نظری خواهیم انداخت.

۲. الزامات قانونی

مهم‌ترین الزام قانونی برپایی پایگاه ملی اطلاع‌رسانی مناقصات، ماده ۲۳ قانون برگزاری مناقصات، مصوب ۸۳/۱۱/۳ است که در آن دولت مکلف به راه‌اندازی این پایگاه ظرف مدت یک‌سال از تاریخ تصویب قانون شده است:

ماده ۲۳ - مستند سازی و اطلاع رسانی

الف - دولت موظف است ظرف مدت یک سال بانک اطلاعات و پایگاه ملی اطلاع رسانی مناقصات را ایجاد و اطلاعات و اسناد زیر را ثبت و نگهداری کند:

- ۱ - فراخوان مناقصه
- ۲ - نام و مشخصات اعضای کمیسیون ، مناقصه گران و حاضران در جلسات مناقصات
- ۳ - خلاصه اسناد مناقصه
- ۴ - روش و مراحل ارزیابی کیفی مناقصه گران و نتایج ارزیابی آنها
- ۵ - صورتجلسات و نتایج ارزیابی ها
- ۶ - نام ، مشخصات و نحوه انتخاب برنده یا برندگان مناقصه

ب - مناقصه گزار موظف است اطلاعات موضوع بند (الف) این ماده و نیز همه اسناد مناقصه را به نحوی مطمئن بایگانی و نگهداری و نسخه ای از آن را برای بانک اطلاعات مناقصات ارسال کند.

ج - اطلاعات کلیه معاملات اعم از مناقصه و ترک مناقصه - جز آن دسته از معاملاتی که به تشخیص هیات وزیران باید مستور بماند - باید از طریق شبکه ملی اطلاع رسانی مناقصات در اختیار عموم قرار گیرد.

د - حداکثر شش ماه پس از تصویب این قانون ، آئین نامه اجرائی نظام مستندسازی و اطلاع رسانی مناقصات از سوی سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور با همکاری وزارت اموراتصادی و دارائی تهیه و به تصویب هیات وزیران خواهد رسید.

آئین‌نامه اجرایی موضوع بند (د) این ماده، به‌جای شش‌ماه پس از تصویب قانون، با ۱۴ ماه تاخیر در ۸۵/۹/۱ به‌تصویب هیئت وزیران رسید و ابلاغ شد. ماده ۱۸ این آئین‌نامه اجرایی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی وقت (معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور) را مکلف نمود پایگاه اطلاع‌رسانی مناقصات را ظرف مدت شش ماه تهیه و راه‌اندازی کند.

ماده ۱۸ - تهیه و استقرار نظام اطلاع‌رسانی مناقصات

الف - سازمان موظف است حداکثر ظرف مدت شش ماه نرم‌افزار موردنیاز برای ایجاد پایگاه ملی اطلاع‌رسانی مناقصات را برای ذخیره‌سازی و انتقال اطلاعات معاملات (اعم از مناقصاتی که با رعایت تشریفات یا از طریق ترک تشریفات انجام می‌شود) در دستگاههای موضوع بند «ب» ماده (۱) قانون تهیه و راه‌اندازی کند، به‌نحوی که قبل از پایان مهلت یادشده، پایگاه ملی اطلاع‌رسانی مناقصات ایجاد شود و ثبت و نگهداری اطلاعات در آن امکان‌پذیر باشد.

گذشته از مهلت‌های زمانی تعیین شده برای انجام تکالیف قانونی دولت برای راه‌اندازی پایگاه ملی مناقصات، در آئین‌نامه اجرایی بند (د) ماده ۲۳، اطلاعاتی را که باید در جریان اجرای فرآیند برگزاری مناقصات (یا فرآیند انتخاب مشاور موضوع آئین‌نامه بند (ه) ماده ۲۹) مستندسازی و اطلاع‌رسانی شود، با ذکر جزئیات مشخص شده است. در چارچوب این آئین‌نامه، منظور از «مستندسازی» ثبت و ضبط اطلاعات به صورت فیزیکی و دیجیتال (ارسال به پایگاه ملی مناقصات) و منظور از «اطلاع‌رسانی»، انتشار عمومی اطلاعات از طریق پایگاه ملی مناقصات است. در فصل سوم این آئین‌نامه (مواد ۱۸ تا ۲۵) رؤس اطلاعاتی که باید در جریان برگزاری مناقصات اطلاع‌رسانی شود، به تفکیک نوع مناقصه مشخص شده است. به عنوان نمونه در مناقصات دومرحله‌ای، انتشار اطلاعات زیر از طریق پایگاه ملی مناقصات، در مورد کلیه مناقصات (به جز موارد محرمانه) الزامی دانسته شده است:

• اطلاع‌رسانی پیش از فراخوان، شامل:

- شرح موضوع مناقصه
- معرفی ارکان مناقصه
- نوع مناقصه
- مستندات تامین مالی، از جمله برآورد کار
- برنامه زمانی مناقصه
- خلاصه و اصل اسناد مناقصه

• اطلاع‌رسانی فراخوان، شامل:

- نوع فراخوان
- نام و نشان دستگاه مناقصه‌گزار
- موضوع مناقصه
- زمان، مهلت و نشانی دریافت مناقصه
- مقدار یا برآورد اولیه موضوع مناقصه
- مدت اعتبار پیشنهادها
- نوع و مبلغ تضمین شرکت در مناقصه
- فهرست اسامی و نشانی کسانی که از طریق دعوت‌نامه به مناقصه محدود دعوت شده‌اند.

• اطلاع‌رسانی ارزیابی شکلی پیشنهادها، شامل:

- پیشنهادهایی که در مهلت مقرر تسلیم نشده باشند.
- پیشنهادهایی که اسناد آنها ناقص باشد.
- پیشنهادهایی که طبق شرایط مقرر در اسناد مناقصه مهر و امضا نشده باشند.

- پیشنهادهایی که شرایط تضمین شرکت در مناقصه را تامین نکرده باشند.
- پیشنهادهایی که بر اساس ارزیابی کمیسیون مناقصه یا کمیته فنی-بازرگانی مبهم یا مشروط باشند.
- اطلاع‌رسانی ارزیابی کیفی مناقصه‌گران در مناقصات دومرحله‌ای محدود، شامل:
 - آگهی دعوت به ارزیابی کیفی مناقصه‌گران
 - استعلام ارزیابی کیفی مناقصه‌گران
 - فهرست استعلام‌های تکمیل‌شده توسط مناقصه‌گران
 - نتایج ارزیابی شکلی پیشنهادها
 - امتیازهای کسب‌شده توسط هریک از مناقصه‌گران در ارتباط با معیارهای ارزیابی کیفی
 - امتیاز نهایی ارزیابی کیفی هر یک از مناقصه‌گران
 - نام و مشخصات مناقصه‌گرانی که برای دعوت به مناقصه محدود برگزیده می‌شوند (فهرست کوتاه).
 - اسامی و سمت کسانی که ارزیابی کیفی مناقصه‌گران را انجام داده‌اند.
- اطلاع‌رسانی ارزیابی فنی و بازرگانی، شامل:
 - نام و مشخصات مناقصه‌گران
 - عناوین معیارهای ارزیابی فنی-بازرگانی
 - اهمیت وزنی معیارهای فنی-بازرگانی
 - حداقل امتیاز قابل قبول
 - امتیازهای مناقصه‌گران در رابطه با هریک از معیارهای ارزیابی
 - امتیاز کل فنی-بازرگانی هر یک از مناقصه‌گران
 - نام و مشخصات مناقصه‌گرانی که برای گشایش پاکت مالی (ارزیابی مالی) برگزیده شده‌اند.
 - نام اعضای کمیسیون مناقصه
- اطلاع‌رسانی ارزیابی مالی پیشنهادها و تعیین برنده مناقصه، شامل:
 - قیمت‌های پیشنهادی مناقصه‌گران
 - امتیاز فنی-بازرگانی پیشنهادهای مناقصه‌گران
 - قیمت ترازشده پیشنهادهای مناقصه‌گران
 - نام و عنوان و قیمت پیشنهادی برنده اول مناقصه

همانگونه که از این فهرست برمی‌آید، مجموعه اطلاعات کاملی از روند برگزاری مناقصات می‌بایست از طریق پایگاه ملی مناقصات، به صورت عمومی منتشر گردد، به گونه‌ای که در صورت

تحقق این امر، دستیابی به هدف شفاف‌سازی مناقصات که از اهداف اصلی قانونگذار بوده است به‌نحو مناسبی محقق می‌گردد و نظارت همگانی بر روند برگزاری مناقصات امکان‌پذیر می‌شود. به جرات می‌توان ادعا کرد که در صورت انتشار عمومی این اطلاعات در مورد همه مناقصات دولتی، مطابق آنچه که در قانون پیش‌بینی شده است، کمتر دستگاه مناقصه‌گزاری جسارت تخلف و تخطی از قوانین را پیدا خواهد کرد و به‌این ترتیب، ریشه بسیاری از مفاسد ناشی از تخلف دستگاه‌های دولتی خشکانده خواهد شد.

۳. آنچه امروز داریم

پایگاه اطلاع‌رسانی مناقصات، با تاخیر یک ساله (از مهلت مقرر در آئین‌نامه اجرایی مصوب دولت) و یا یک سال و نیمه (از مهلت مقرر در قانون برگزاری مناقصات) عملاً از شهریور ماه سال ۸۶ در نشانی الکترونیکی iets.mporg.ir به‌صورت ناقص راه‌اندازی شد. در بدو راه‌اندازی، اطلاعات موجود در آن بسیار ناقص، آزمایشی و نابهنگام بود و یک بررسی اجمالی نشان می‌دهد که هنوز هم مجموعه اطلاعات این پایگاه تکمیل نشده است.

توجه

طبق قانون برگزاری مناقصات و آیین‌نامه‌های آن، دستگاه‌های اجرایی موظفند اطلاعات مناقصات، موارد ترک تشریفات و عدم الزام برگزاری مناقصه (شامل فراخوان، اسناد و صورتجلسات تا تعیین برنده و انعقاد قرارداد) را برای عموم از طریق این پایگاه اطلاع‌رسانی نمایند.

علاقمندان جهت دریافت اطلاعات یادشده از طریق گزینه **فراخوان‌ها** می‌توانند اطلاعات جاری و بایگانی را جستجو و مشاهده نمایند لیکن برای دریافت اسناد و صورتجلسات، **ثبت‌نام** در پایگاه الزامی است.

لازم به یادآوری است این پایگاه به منظور اطلاع‌رسانی مناقصات کشور برای عموم مردم از طریق دولت راه اندازی گردیده و دریافت تمامی اطلاعات فوق کاملاً **رایگان** بوده و هیچ فرد و گروهی مجاز به اخذ هزینه جهت ارائه خدمات فوق نمی‌باشد.

در صورت عدم مشاهده مناقصات دستگاه‌های مشمول، به دستگاه ذریبط مراجعه شود.

به استناد بند "ت" ماده (26) آیین‌نامه اجرایی نظام مستندسازی و اطلاع‌رسانی قانون برگزاری مناقصات، تمامی اشخاص حقیقی و حقوقی که **فصد شرکت در انواع مناقصه، موارد ترک تشریفات و عدم الزام برگزاری مناقصه** را دارند، باید پس از تکمیل **فرایند ثبت نام، کد کاربری** خود را به دستگاه مناقصه‌گزار **اعلام نمایند**.

فرایند ثبت نام:

- 1- انتخاب گزینه ثبت‌نام و تعریف شناسه، رمز عبور و ایمیل معتبر 2- دریافت ایمیل فعال سازی
- 3- کلیک روی لینک فعال سازی در ایمیل
- 4- ورود به پایگاه 5- انتخاب گزینه تنظیمات کاربری و زیربخش اصلاح مشخصات حقیقی و حقوقی و تکمیل هر دو زیربخش

برای تکمیل ثبت نام یا ورود به منظور استفاده از امکانات این پایگاه **"ورود جهت احد و ثبت اطلاعات تکمیلی"** را از گوشه بالای سمت راست صفحه انتخاب و اقدام فرمایید.

برای راهنمایی چگونگی ثبت نام و استفاده از پایگاه، به بخش **راهنمای پایگاه** مراجعه فرمایید. همچنین در صورت وجود هر گونه اسکان، با بخش "مرکز پیام پایگاه" از طریق کلید "ارتباط با ما" تماس حاصل فرمایید.

اطلاعه

News در راستای استعدادهای مناسب‌تر به کاربران محترم، نرم‌افزار پایگاه ملی اطلاع‌رسانی مناقصات در تاریخ 1388 / 8 / 19 تغییراتی داشته است که از طریق فایل مقابل قابل دریافت می‌باشد: [دریافت فایل]

News اسامی شرکت‌های صلاحیت دار جهت آموزش و اجرای پایگاه ملی اطلاع‌رسانی مناقصات

نتایج بررسی که از نظر پوشش، کفایت و کیفیت (صحت) اطلاعات موجود در سایت یادشده صورت گرفته است^۱ نشان می‌دهد که:

- از تاریخ راه‌اندازی پایگاه (بیش از دو سال گذشته) تا کنون، مجموعاً نزدیک به ۴۶,۵۰۰ فراخوان مناقصه در سایت ثبت شده است که از این تعداد، در تاریخ بررسی پایگاه نزدیک به ۴۵۰ مورد فعال (جاری) بوده‌اند. تعداد مناقصات ثبت‌شده در پایگاه یقیناً کمتر از تعداد مناقصاتی است که توسط سازمان‌ها و شرکتهای دولتی برگزار می‌شود.^۲ به‌عنوان نمونه، در پایگاه تنها ۷ مناقصه جاری با موضوع فناوری اطلاعات ثبت شده است، که هیچ‌یک از مناقصات مهم و عمده در حال اجرا را شامل نمی‌شوند!
- برای اکثر دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون برگزاری مناقصات شناسه کاربری ایجاد شده است، اما مشارکت دستگاه‌های اجرایی مختلف در این پایگاه متفاوت است و بسیاری از دستگاه‌های اجرایی عمده و پرمعامله (به‌ویژه شرکتهای دولتی) حتی یک مناقصه خود را در پایگاه ثبت نکرده‌اند.^۳
- حتی در مورد مناقصاتی که در پایگاه ثبت شده‌اند نیز، اطلاعات بسیار ناقصی وجود دارد، به‌گونه‌ای که اکثر دستگاه‌ها از این پایگاه صرفاً به‌عنوان یک سایت انتشار آگهی مناقصه استفاده می‌کنند. یک بررسی نمونه‌ای نشان می‌دهد که تنها ۴۰ تا ۵۰ درصد مناقصات ثبت‌شده دارای اسناد مناقصه بوده و در مورد حدود ۴۰ درصد مناقصات هیچ‌گونه اسناد یا اطلاعاتی از روند برگزاری مناقصات وجود ندارد. حتی در مورد مناقصاتی که اسناد آنها منتشر شده، این اسناد ناقص است و عمدتاً اسناد مربوط به شروع فرآیند مناقصه را شامل می‌شود. اطلاعات مربوط به برنده مناقصه در تعداد انگشت‌شماری مناقصه ثبت شده است.
- به‌نظر می‌رسد هیچ‌گونه کنترلی بر روی صحت اطلاعات واردشده اعمال نمی‌شود. موضوع و سایر مشخصات مناقصه‌ها در بسیاری از موارد به‌صورت اشتباه وارد شده است و حتی اطلاعات دستگاه‌های مناقصه‌گزار نیز ناقص و اشتباه است.^۴ همچنین با جستجو در اطلاعات سایت می‌توان به موارد جالب‌توجهی برخورد. به‌عنوان نمونه تعداد قابل‌توجهی از رکوردهای ثبت‌شده مربوط به مزایادات (فروش اموال مازاد) است که ربطی به مناقصات ندارد!

^۱ آخرین بررسی سایت در تاریخ ۸۸/۹/۲۳ انجام شده است.

^۲ تنها در سال گذشته در حدود ۲۹ هزار مناقصه دولتی در کشور برگزار شده است. (روزنامه اعتماد - ۸۸/۷/۲۶ گزارش مصاحبه مطبوعاتی ریاست سازمان بازرسی کل کشور)

^۳ به دلیل عدم وجود گزارش‌های آماری در سایت (یا عدم امکان دسترسی کاربران عادی به آن) امکان ارائه آمارهای دقیق‌تر ممکن نیست.

^۴ از ۷ مناقصه در موضوع فناوری اطلاعات، عنوان یکی از آنها «خرید تجهیزات اداری و کلاسی مدارس جدیدالاحداث استان...» و دیگری «حداث سیستم حفاظت کاتدیک انبار نفت...» است که احتمالاً به‌اشتباه دسته‌بندی شده‌اند. همچنین موضوع فعالیت برخی از سازمان‌های مناقصه‌گزار که در زمینه‌های مالی (بانک و بیمه) فعالیت می‌کنند، «فناوری اطلاعات» ذکر شده است!

علاوه بر این به نظر می‌رسد معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور که پس از انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی متولی ایجاد و نگهداری این پایگاه می‌باشد، هیچ برنامه‌ای برای تکمیل، پالایش و تصحیح اطلاعات آن، نظارت بر جریان ورود و انتشار اطلاعات و عمل به تکلیف قانونی خود در این مورد ندارد.

۴. کلام آخر

آنچه بر سر پایگاه ملی اطلاع‌رسانی مناقصات رفته است، نمونه تمام‌عیاری است از سرنوشت تکالیفی که به موجب قانون بر عهده دولت گذاشته می‌شود و انتظار می‌رود رفته‌رفته فضای کسب‌وکار را در این کشور، از وضعیت بسته، غیررقابتی و فسادآلود کنونی به یک فضای آزاد، شفاف، رقابتی و عادلانه تبدیل کند. این نمونه همچنین باید درس بزرگی باشد برای کسانی که امید و انتظار دارند صرفاً از طریق تدوین قوانین مناسب و مترقی، یا اصلاح قوانین موجود، تحولی در فضای کسب‌وکار کشور صورت گیرد. در یک جمع‌بندی نهایی باید گفت ۴ سال و اندی پس از تصویب قانون برگزاری مناقصات و الزام دولت به ایجاد پایگاه ملی مناقصات، آنچه که امروز در دست داریم، تنها کاریکاتور رقت‌باری است از آنچه در نظر قانون‌گذار بوده و مفاد قانون به فعالان کسب‌وکار وعده داده است. رفتاری که اکنون با این پایگاه می‌شود، بیشتر به استهزای قانون و الزامات قانونی توسط کارگزاران دولتی می‌توان تعبیر کرد. آنچه که موجب شده این تکلیف قانونی تا کنون ادا نشده باقی بماند، مانند همه قوانین تحول‌زای دیگر، ملغمه‌ای است از بی‌کفایتی و ناکارآمدی بدنه اجرایی دولت برای اجرای تعهدات قانونی، مقاومت و سنگ‌اندازی بخشی از این بدنه در مقابل جریان شفاف‌سازی و فسادستیزی که در نتیجه اجرای چنین طرح‌هایی حاصل خواهد شد، و سکوت و انفعال شگفت‌آور نهادهای مدنی و تشکل‌های صنفی در برابر عدم تحقق این تعهد قانونی حاکمیت در قبال شهروندان.

بدیهی است مطالبه این حق قانونی از دولت نه به لحاظ سطح و نه به لحاظ ماهیت، در توان تک‌تک فعالان صنف فناوری اطلاعات نیست و به همین دلیل وظیفه سازمان نظام صنفی رایانه‌ای به‌عنوان نهاد صنفی نماینده شرکتهای فعال در این بازار، که به‌صورت مستمر بخش مهمی از حقوق مسلم خود را در جریان برگزاری مناقصات غیرشفاف و غیرعادلانه دستگاههای دولتی پایمال شده می‌بینند، در این مورد بسیار سنگین است. پایش و نظارت تکمیل پایگاه ملی اطلاع‌رسانی مناقصات، تشخیص مناقصاتی که در این پایگاه ثبت نمی‌شود و شناسایی مناقصه‌گزارانی که از تکلیف قانونی خود سرباز می‌زنند، انعکاس مغایرت‌ها و نواقص پایگاه به دستگاه‌های متولی و نظارتی و پیگیری رفع آنها و همچنین آگاه‌سازی و حساس کردن بدنه صنف نسبت به موضوع از راه‌کارهایی است که در این زمینه می‌توان توصیه کرد.